学术专论

丙午中央官制变革再研究

——侧重新官制文本制定与反响的探讨

周增光

[摘要] 在新官制文本草拟时，丙午改制呈现出与既有印象不同的特点：趋新改革的急迫与人事安排的平衡并行。就新官制的文本制定过程而言，从草拟大纲到修正、核定奏本，已非仅从改革派意愿，一定程度上也受到守旧者意见影响；而慈禧最终裁定的新官制文本，依然以折中平衡、求稳为主旨，并未呈现明显的重满抑汉倾向，甚至还增加了用人不分满汉的表述。但就实际影响而言，新官制文本公布后引发了各方的失望情绪。新官制文本虽然体现了折中平衡，改制后的人事安排也试图平衡满汉，但并未形成制度化的用人规制，平衡极易被打破。

[关键词] 清末预备立宪 中央官制变革 新官制文本 丙午改制

[中图分类号] K257.5 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2023）－03－0064－013

1906年9月1日，清政府宣布仿行立宪，并计划从官制入手进行改革。丙午中央官制变革是清末预备立宪的第一项改革，不仅为时人注目，也是后人研究清末新政的一个重点。① 学界围绕丙午中央官制变革的研究，主要集中在派系纠合与高层政争，② 剖析反对派的意见，③ 分析改制

[作者简介] 2022-07-22

[作者简介] 周增光（1986— ），女，中国政法大学马克思主义学院副教授，北京 102249；zhouzengguang1986@163.com

[基金项目] 本文系国家社会科学基金青年项目“近代中国的旗人民族认同研究”（18CZS043）、中国政法大学科研创新项目“文官选任与国家治理体系现代转型研究（1906—1928）”（18ZFQ77001）的阶段性成果。

① 对它进行整体考察的代表性作品计有侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，中国人民大学出版社，2011年，第47-61页；迟云飞：《清末预备立宪研究》，中国社会科学出版社，2013年，第95-103页。从个案入手研究丙午官制变革的如李细珠论及张之洞与预备立宪，认为张之洞对丙午官制改革的态度为“京官少改，外官缓改”，与孙家鼐、鹿传霖、瞿鸿禨为同一阵营。参见李细珠：《张之洞与清末新政研究》，中国社会科学出版社，2015年，第278-281页。

② 李细珠：《地方督抚与清末新政——晚清权力格局再研究》，社会科学文献出版社，2012年，第176-207页；李细珠：《清末预备立宪时期的责任内阁制——侧重清廷高层政治权力运作的探讨》,《新政、立宪与革命：清末民初政治转型研究》，北京师范大学出版社，2018年，第44-65页。也有学者从满汉关系进行分析，如薛伟强：《晚清满汉矛盾与国政朝局（1884—1912）》，中国社会科学出版社，2017年，第134-139页。

③ 这是先行研究中剖析丙午官制变革不可或缺之一部分，而较早对反对者意见进行深入剖析的是罗华庆：《丙午厘定官制与封建政治文化》,《史学月刊》1990年第3期。

的作用、意义等方面，[①] 对它出台的具体过程则较为忽略，往往一笔带过，或大都仅凭某一类型史料简略描摹其大概。[②] 笔者曾从新旧博弈角度对丙午官制变革做过论述。[③] 本文将借助近年新发现、新公布的档案、日记、书信等史料，在前人研究的基础上对丙午中央官制变革进行再研究，重新考述新官制的草拟、修正与裁定过程中文本的时移性变化，并剖析新官制文本带来的反响，以期有助于相关研究的推进。

就丙午中央官制变革的文献脉络来看，重要的新官制文本有：光绪三十二年七月初六日（1906 年 8 月 25 日）戴鸿慈、端方合奏的《改定全国官制以为立宪预备折》，八月初一日（9 月 18 日）引发反对意见集中爆发的厘定官制大纲，九月十六日（11 月 2 日）正式上呈的《厘定中央各衙门官制缮单进呈折》，九月二十日（11 月 6 日）慈禧裁定的新官制上谕。

通常认为戴、端两人合奏的厘定官制方案，即为新官制之底本。就文本沿革来看，先行研究已充分论证戴鸿慈、端方合奏的改官制方案的形成与流亡海外的改良派（尤其突出的是梁启超）、外方因素（尤其突出的是日本因素）不无关系，与厘定诸臣中的主张变革者，尤其是袁世凯关系密切。[④] 底本趋新并不意味着趋新是新官制文本的唯一色彩。清政府在宣布预备立宪次日即简派官员着手改革官制，进而设局编制新官制文本。笔者在《论新旧博弈中的丙午官制变革》一文中对参与厘定、总司核定官制诸臣做过详尽分析。从人员结构上看，厘定官制诸臣的简派，并未显示出明显的重新抑旧、或重旧抑新、抑或重满抑汉色彩，反而突显出折中平衡。这种平衡既包括中央各部间，中央与地方间，官员中改革派与守旧派间的比例平衡，也包括官员的满汉（或曰旗汉）比例平衡。作为新官制文本的草拟机构，编纂官制局（下文简称编制局）的成立也有许多与常见印象不同之处。虽然考证这种细节显得繁琐，但这种细枝末节的修正，有助于将新官制文本的草拟背景与历史实情进一步贴合。

一、新官制的文本草拟：与既有印象存在偏差的设局编制

编制局是丙午改制中的一个重要机构，负责新官制文本的起草。以往研究对它的描述，大多依据《东方杂志》的丙午临时增刊《宪政初纲》。详细梳理相关史料，笔者发现，在筹建时间、人数、职员构成、办事流程诸方面，编制局实则都与既有印象有偏差。

其一，筹建时间的偏差。关于编制局的成立时间，以往研究多引《宪政初纲》认为是 9 月 6 日。庆亲王奕劻在奏报厘定官制开办日期时，也称“臣等于本月十八日开办，遴选京外各员，悉心考订，随同编纂”。[⑤] 查当时亲历诸臣日记，其实际准备工作开展得更早。此前端、戴二人于 8 月 27 日已奏请设编制局以改定全国官制。[⑥] 至少在 9 月 4 日，编制局即已着手组建。当日在京负责厘定及总司核定官制的大臣共 17 人，已在外务部公所召开会议，其后诸臣到朗润园勘探，最终定在朗润园办公。[⑦] 是以奕劻在奏报厘定官制开办日期时，亦称“蒙恩准在朗润园商办”。[⑧] 编制局提调孙宝琦之弟孙宝瑄在 5 日写道：“闻奉旨开编纂局，命王大臣二十余人会

① 如易斌、李炳辉：《预备立宪之官制改革评论》，周叶中，江国华主编：《博弈与妥协：晚清预备立宪评论》，武汉大学出版社，2010 年，第 111–159 页。

② 目前相关研究中最常引用的是《东方杂志》的丙午临时增刊《宪政初纲》。

③ 周增光：《论新旧博弈中的丙午中央官制变革》，《社会科学战线》2019 年第 7 期。

④ 夏晓虹：《梁启超代拟宪政折稿考》，《梁启超：在政治与学术之间》，东方出版社，2014 年，第 17–77 页；孙宏云：《清末预备立宪中的外方因素：有贺长雄一脉》，《历史研究》2013 年第 5 期。

⑤《军机处录副奏折》，光绪三十二年七月二十四日奕劻等奏，中国第一历史档案馆藏（下同），档案号：03–5464–045。

⑥ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局，1979 年，第 383 页。

⑦ 北京市档案馆编：《那桐日记》下册，光绪三十二年七月十六日，新华出版社，2006 年，第 578 页。

⑧《军机处录副奏折》，光绪三十二年七月二十四日奕劻等奏，档案号：03–5464–045。

议，改定官制。局设朗润园（恭邸之园——原注）。慕兄（孙宝琦）及杨杏城（士琦）二人为提调，自是须常驻园中，五日获一休息。”① 由此可见，此时不仅已确定办公地点，具体负责人员乃至办公时间都已确定，而非《宪政初纲》所称“编制大臣等旋于十六日开第一次会议于颐和园，十八日设编制馆于恭王府之朗润园”。② 事实上，十六日当天即已确定朗润园为办公场所。派员厘定官制两天后即确定了草拟新官制机构的办公地点、具体负责人员与办公时间，迅速进入议程，几乎没有任何拖延观望。此种速度，在清末新政时期绝非常态。以新政的另一机构变通旗制处的筹设时间为例，1908 年 8 月 27 日公布九年预备立宪清单时即计划设立，载沣摄政后在 12 月 17 日才下令开办，但专司变通旗制事务的亲贵大臣却延宕至 1909 年 10 月 2 日才上奏遴派提调、拨给办公经费、刊刻木质关防，前后耗时一年有余。③ 相较之下，迫切、惶急的改革欲望应是丙午新官制文本草拟不可忽视的背景。

其二，编制局的人员总数也存在偏差。目前学界在陈述编制局职员时，多引《宪政初纲》为证。此文收录有编制局职员详细名单，除孙宝琦、杨士琦两提调外，金邦平、张一麐、曹汝霖、汪荣宝为起草课委员，陆宗舆、邓邦述、熙彦为评议课委员，吴廷燮、郭曾炘、黄瑞祖为考定课委员，周树模、钱能训为审定课委员，共计 14 人。其他参与厘定官制的京官 20 人：吏部为长顺、刘元弼，户部为李经野、程利川、林景贤、傅兰泰，财政处为陈遹声，礼部有端绪、刘果、聂献琛，兵部为王维翰、庆蕃，练兵处则有哈汉章、良弼、王士珍、朱彭寿，刑部曾鉴、胡彤恩，工部则有郭庆华、潘慎修。目前所见报刊登载的编制局职员名单，大体都包含上述提调及四课委员 14 人，其余参与人员则存大同有小异。在亲历者的回忆中，编纂人员也存在差异。如时任起草课委员的张一麐回忆称“编纂员十余人，皆各部院调入者”，④ 他的同事曹汝霖在回忆录中却称“调京外知名之士三十余人为编修，新旧学者都有”。⑤ 此类偏差的出现，概因参与编纂人员众多，调入时间先后亦有别，兼之报刊资料、亲历者的回忆对参与人员的指代不一。此外，报刊与档案对各督抚选派的参议厘定官制的司道人员的记载，也存在差异。《宪政初纲》载为：两江蒯光典、俞明震，湖广陈夔麟、曾广镕，两广于式枚，四川刘学谦、徐樾，陕甘熙麟，共计 8 人。据档案所见，仅两广、陕甘人员与报刊所载一致，其余则两江为刘世珩，湖广在派出陈、曾两人前，曾拟派梁鼎芬，四川仅派出徐樾，共计 6 人。需要注意的是，岑春煊是以署理两广总督的名义派出于式枚，后被简任云贵总督。周馥此时任闽浙总督，后改两广总督。《宪政初纲》等未载闽浙、云贵所派代表，概与此相关。若以实际官总督者视之，则当时所有总督均派员参与丙午改制。不过，详查史料，各总督选派的参议厘定官制的司道大员，从进京时间来看，似乎不能全数参与中央官制的厘定。各地选派大员的时间并不一致，先后有别。派出代表时间最早者为陕甘总督升允，9 月 15 日即已派出熙麟，且熙麟此时就在北京，无须跋涉入都。⑥ 但熙麟与议时，编制局已筹设十余日，且三日后即已拟出新官制大纲。署理两广总督岑春煊则于厘定官制大纲上奏之日（9 月 18 日）才派代表于式枚进京。⑦ 湖广总督张之洞曾拟派遣梁鼎芬，后派出陈夔麟、曾广镕，⑧ 而据陈夔麟电报，陈氏于 10 月 9 日才到京。⑨ 四川总督锡良迟至 10 月

---

① 中华书局编辑部编，童杨校订：《孙宝瑄日记》中册，光绪三十二年七月十七日，中华书局，2015 年，第 979 页。

② 《立宪纪闻 · 更革京朝官制大概情形》，《东方杂志》1906 年临时增刊《宪政初纲》。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 35 册，宣统元年八月十九日，广西师范大学出版社，1996 年，第 364 页。

④ 张一麐：《古红梅阁笔记》，上海书店出版社，1998 年，第 45 页。

⑤ 曹汝霖：《曹汝霖一生之回忆》，中国大百科全书出版社，2016 年，第 59 页。

⑥ 《电报档》，光绪三十二年七月二十七日收陕甘总督升允电，档案号：2-04-12-032-1097。

⑦ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第 403 页。

⑧ 《端方档》，光绪三十二年七月张之洞电，档案号：27-01-002-000128-0030。

⑨ 《丙午九月初二日北京陈道来电》，《张之洞存各处来电》第 81 函，中国社会科学院近代史研究所藏，编号：甲 182-183。

17 日派出徐樾。① 两江总督端方则迟至 11 月 1 日方称“即派员入都”，11 月 8 日又称蒯光典因病未能北行，换成刘世珩。② 而此时丙午中央官制变革的文本已裁夺公布。

其三，编制局职员构成上，既有印象与实际细节也存在偏差。笔者在《论新旧博弈中的丙午中央官制变革》一文中就教育背景、政见主张对编制局职员构成做过剖析。整体而言，他们的构成新旧并存。此外，编制局职员背景复杂，还与朝内诸臣之间存在着诸如门生、幕僚等复杂关系。还值得注意的是，虽然新官制突出强调官员各专责成，但此时不仅厘定官制诸臣并未专办编纂官制事务，甚至连编制局的两名提调也非专任，而是各有兼差：孙宝琦兼署顺天府尹，杨士琦则于厘定期间被命为会办电政大臣。

对编制局职员的人数与构成进行考察有助于明晰新官制文本草拟阶段与议人员的具体信息，这直接关乎草案文本的成型。总体而言，新官制涉及中央各部的重新整合，故而各部均有与议人员，而地方各督均得派员与议。编制人员来源广泛，体现了清政府在新官制与议人员的选择上存在新旧、中央各部、中央与地方等方面的均衡考量，虽然这种均衡考量难挡特例者出现。以往常认为丙午中央官制议定时，地方督抚唯袁世凯为特例，实则当时所有总督均得派员参与。但也不能忽视实际上各地派出的代表进京较晚，或许并未全数参与中央官制的厘定。由是观之，能够全程参与中央官制改革议订的直隶总督袁世凯及滞留北京时日较长的两江总督端方，是地方督抚中较为突出的二员。各总督派员入京与中央新官制文本的出台存在时间差，故而除袁、端二人外，各督抚难以直接参与草案的撰拟。

其四，编制局办事流程的实际细节也与既有印象存在偏差。《宪政初纲》称编制官制的流程为：先由起草课起草，次由评议课评议，再考定课考核，审定课审定后，再呈编制大臣等一律署诺，然后送往总司核定处删改具奏。《宪政杂志》所记流程亦如此，还细化道：“馆中办事章程：各员到馆，每五日给假一日，各大臣每礼拜二、四两日到馆会议。其最初议定之稿本，先由起草、评议、考定、审定四课员缮成，统经编纂王大臣十四人一律签稿，然后送往总司核定处删改具奏。”③ 若照厘定官制大臣每礼拜仅需到馆会议 2 日计算，两月间诸大臣仅需到馆 16 次。而现存厘定官制大臣的日记所载到馆次数要远多于此。两个月间，厘定官制大臣在朗润园开议厘定官制事宜十数次不止。据《那桐日记》，那桐在此期间赴朗润园会议此数共计 19 次；其他参与之大臣，并未每日写日记的荣庆记了 6 次，徐世昌则记有 34 次之多。负责总司核定的奕劻等人在奏陈新官制时描述草拟过程：“月余以来……陆续送到草案，臣等悉心详核，反复商榷，间有未协，次第更定”。④ 可见，新官制草案的文本草拟是一个反复的过程。而正如上文所揭，这些频繁到朗润园会议的厘定大臣往往身兼数职，并非仅专任此一事。在这种情况下，他们依然频繁到馆，体现了此时草拟新官制文本的重要性，也体现了改革官制的急迫性。

综上所述，编制局在筹建时间、人数、构成、办事流程上均与既有印象存在偏差。作为新官制文本的草拟机构，编制局筹建时间早于既有印象。而其职员人数，若计两提调及四课委员，加上各部院选调人员 17–20 人、各督臣选派人员 6 人，则在 40 人左右，参与者来源广泛。就其职员构成视之，以往认为属于新阵营的编制局，实则背景复杂、新旧界限未确。其办事流程也并非从起草而评议、考定、审议，而后厘定诸臣署诺、总司核定、等待裁夺的单线流程，而是一个反复商榷的多线流程。在此多线流程中，新官制文本的主体草拟者应是编制局职员及在京厘定官制诸臣，但各方意见都有可能影响到文本的形成。

---

① 《谢承仁档》，光绪三十二年八月三十日四川总督锡良咨，国家清史编纂委员会藏，档案号：252–013–001–000–058–001。

② 《端方档》，光绪三十二年九月十五日端方致载泽电，档案号：27–01–001–000163–0013；光绪三十二年九月二十二日端方致奕劻电，档案号：27–01–001–000021–0002。

③ 《记事 · 改革官制始末》，《宪政杂志》1906 年第 1 期。下文所引《宪政杂志》的记载均与此注释同。

④ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第 463 页。

二、改制波折与新官制的文本修正

设局编制两周后，厘定官制诸臣即于 9 月 18 日奏陈厘定官制大纲。就笔者目力所及，此大纲尚未见其原文。较为接近的文本，为中国第一历史档案馆藏厘定官制诸臣同日上奏的奏折《奏为谨拟厘定官制宗旨大略》。丙午官制变革是清末预备立宪的第一步，当时报刊对此极为关注，并广为报道，不少报刊登载了大纲的抄件。《大公报》于 9 月 21、22 及 28 日，连日刊登要件披露大纲内容。①《东方杂志》的临时增刊《宪政初纲》既收录了《编纂官制大臣镇国公载泽等奏厘定官制宗旨大略》，还介绍了厘定诸臣所拟草案的出台过程及要点。②《宪政杂志》也介绍了厘定官制大纲所拟的行政机构改革大要。虽然各类记载中的厘定官制大纲略存差异，但综合比较仍能梳理出其主要内容：

其一，厘定官制宗旨大略言及按君主立宪国制度厘定新官制，表示"现在议院遽难成立，先从行政、司法厘定"。③ 这与戴、端合奏的主张一致：遵照三权分立原则，但立法机关从缓，行政、司法机关先行改革。

其二，与被视为底本的戴、端合奏方案相较，厘定官制大纲在文本上的突出改变为不议旧制的范围进一步扩大。有行政、司法部门之外的机构一概不议之宗旨，称"现拟官制应就行政、司法各官以次厘定。此外，凡与司法、行政无甚关系各衙门一律照旧"。④《大公报》所登载的各部设置与戴、端合奏之方案如出一辙，而《宪政初纲》则列为十一部七院一府，《宪政杂志》列为十一部六院一府。后两种杂志所列的部、府设置并无差异，所列十一部为外务、民政、财政、陆军、海军、法、学、农工商、交通、理藩、吏部，一府为军谘府。存有差异的是院的设置，《宪政初纲》增列都察院，而《宪政杂志》仅列典礼、集贤、资政、审计、行政裁判、大理六院。从后两种史料可见，厘定官制大纲在中央各部的设置中不再触动内廷官制，故而将戴、端原议的宫内部设置去除，连原议裁撤的吏部也重回中央各部的设置中。同时，军事部门的数量增加，原议为改兵部为军部，下辖陆海军两局，而大纲不仅分立陆、海军两部，还仿日本参谋本部设军谘府，整体的仿日色彩更加明显。其他中央部门的设置变动不大，有些仅改变名称，如将殖务部改名理藩部，内务部改名民政部。在司法机构的设置中，原议将刑部改法部，大理寺改为都裁判厅；新议亦支持刑部改法部，不过将大理寺改为大理院。变动并不涉及新部门的职掌，变动在于保留旧式称谓。

其三，厘定要旨强调"此次厘定要旨，总使官无尸位，事有专司"，⑤ 这势必要裁汰人员，同时也给出后续解决办法，比如设集贤、资政院妥善安置。各报刊披露的各部通则也强调以专责成，并细化到各部只设尚书一人、左右侍郎各一人（外务部除外，特设管部大臣一员）。这实际上是对戴、端合奏"内外各重要衙门，皆宜设辅任官，而中央各部主任官之事权尤当归一也"⑥ 的变通，更加强调中央各部堂官精简且须专任，这势将裁汰一批官员。

起居注官恽毓鼎称"议新政大臣奏陈改定官制大纲，留中不下，盖圣意犹欲审慎而后出也"。⑦ 慈禧、光绪对此大纲的审慎，某种程度上鼓励了反对改革官制者畅所欲言，继而引发了

---

① 《要件 · 拟定官制大纲》，《大公报》，1906 年 9 月 21 日，第 2 版；《要件 · 拟定官制大纲（续前稿）》，《大公报》，1906 年 9 月 22 日，第 2 版；《改制宣告之疏留中》，《大公报》，1906 年 9 月 28 日，第 2 版。

② 《立宪纪闻 · 更革京朝官制大概情形》，《东方杂志》1906 年临时增刊《宪政初纲》。

③④ 《朱批奏折》，光绪三十二年八月初一日奏为谨拟厘定官制宗旨大略事，档案号：04-01-01-1077-001。亦见于《奏议：编纂官制大臣镇国公载等奏厘定官制宗旨大略折》，《东方杂志》1906 年临时增刊《宪政初纲》。

⑤ 《朱批奏折》，光绪三十二年八月初一日奏为谨拟厘定官制宗旨大略事，档案号：04-01-01-1077-001。

⑥ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第 370 页。

⑦ 史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第 1 册，光绪三十二年八月初三日，浙江古籍出版社，2004 年，第 324 页。

反对新官制的风潮。

此前，慈禧与光绪于9月10日一同召见军机大臣时问及改官制事。是日，军机大臣那桐称："两宫在仁寿殿召见，垂询改官制事。"[①] 慈禧、光绪的召见，或许是为了解、把控新官制改定的大略情形以便做出指示。据当时的宫门抄，在9月10日至12日，在京厘定官制的大臣基本被慈禧、光绪召见完毕。奕劻等人于9月12日奏报厘定官制开办日期并请刊用钦命厘定官制王大臣木质关防事，[②] 概亦有回应此次召见之意。9月13日，慈禧、光绪还召见了保守派的代表人物掌浙江道监察御史王步瀛。[③] 此次召见当是因其上奏"欲改官制先励官常"引起慈禧重视。[④] 王步瀛在丙午官制变革中屡次建言反对新官制，此次召见，时间恰在其集中上反对奏议之前，他其后的屡次建言，是否与此次召见相关，是否顺应所谓的"圣意"而发，因目前缺乏直接的相关资料，未可定论。可知的是，反对风潮持续时间较长，反对新官制，尤其是反对设置责任内阁的奏折，主要是由类似王步瀛的御史、翰林院编修之类的中下层京官提出，故而时人称"大臣不言，而小臣言之"。[⑤]9月初即出现反对者，随着9月22日王步瀛建议改官制应博采众议获得慈禧同意，反对声浪日趋密集，甚至出现一日数折反对新官制、反对设责任内阁。反对新官制的奏折数量众多，仅笔者目力所及，从宣布厘定官制到新官制草案上奏期间，就已多达39件。

在反对新官制的风潮中，趋新的厘定官制官员甚至被弹劾。如袁世凯在厘定官制大纲奏陈第二天即被御史陈田弹劾，称其与奕劻是："疆臣专擅，庸臣误国。"[⑥] 然而，此折实质是反对厘定官制大纲所议的设责任内阁及总理大臣，将此描述为袁世凯的专擅、排挤政敌之术。最后此折慈禧留中不发，被参劾诸臣并未被深究。厘定官制诸臣中，除袁世凯、奕劻、周馥、张百熙等被弹劾外，此前葛宝华也曾被御史顾瑗参劾"衰迈昏庸，难胜重任"，[⑦] 但慈禧也依然任用葛宝华为刑部尚书，并令其参与厘定官制。大量的反对意见也确实令厘定官制诸臣感到改革阻力巨大。端方出京后致电留京的袁世凯，称"官制事多阻力"。[⑧] 当然，改革派者也在回击反对派。如载泽单衔上奏，再度提出改革官制需设置责任内阁；[⑨] 戴鸿慈、端方等也上奏建议博采各国之长推进改革，还联衔奏呈《欧美政治要义》，表态必须改革。

端方赴任两江总督后收到北京厘定官制诸臣的多封电报，从中可见10月30日新官制草案已有定稿，并已呈总司核定三臣核定。此时参与厘定官制的职员，署名"曾"者（应为曾广镕，湖广所派参议之道员）致电端方，认为"官制大纲无改，机关略备，不日草案均呈奏，候旨裁夺"。[⑩] 总司核定的新官制文本未公布前，厘定官制诸臣对新官制出台将遵从编制局原议是有所预期的。10月31日，载泽在给端方的电报中称，"官制约望后上奏，侧闻无大变动。有无意外，尚未敢决"。[⑪] 此日核定官制折还未呈上，但编制局提调孙宝琦即认为新官制"不日可揭晓，闻总理改为政务，礼部仍旧，余无大改"。[⑫] 奕劻之子载振也致电端方称，"厘定官制折十六日具

---

① 北京市档案馆编：《那桐日记》下册，光绪三十二年七月二十二日，第579页。

② 《军机处录副奏折》，光绪三十二年七月二十四日奕劻等奏，档案号：03-5464-045。

③ 邸抄，《大公报》，1906年9月14日，第1版。

④ 《军机处录副奏折》，光绪三十二年七月二十五日掌浙江道监察御史王步瀛奏，档案号：03-5464-054。

⑤ 《陆宝忠致瞿鸿禨函》（光绪三十二年七月二十七日），《近代史资料》编辑部编：《瞿鸿禨朋僚书牍选》，中国社会科学出版社，2004年，第21页。

⑥ 《朱批奏折》，光绪三十二年八月初二日掌户科给事中陈田奏，档案号：04-01-12-0651-001。

⑦ 《军机处录副奏折》，光绪三十二年闰四月二十日山西道监察御史顾瑗奏，档案号：03-5459-138。

⑧ 《端方档》，光绪三十二年九月十五日端方致袁世凯电，档案号：27-01-001-000165-0004。

⑨ 《朱批奏折》，光绪三十二年九月初四日载泽奏，档案号：04-01-30-0109-008。

⑩ 《端方档》，光绪三十二年九月十三日曾广镕致端方电，档案号：27-01-002-000133-0109。

⑪⑫ 《端方档》，光绪三十二年九月十四日载泽致端方电，档案号：27-01-002-000133-0110。

奏，大约无甚更动”。[①] 当然，亦有参与厘定的官员预料，有些新机构要从缓而定。如 11 月 2 日，此时新官制核定完毕上奏，慈禧尚未做出改制裁夺，张百熙便致电端方称，“官制折今日上，新内阁、集贤、资，恐从缓，不过略具机关”。[②] 整体而言，厘定官制诸臣大体认为他们编制的新官制文本不会遭到大幅度改动。但他们所料未及的是，新官制设责任内阁、总理大臣将“尽去各枢，因此犯众怒”。[③] 守旧派军机瞿鸿禨、荣庆、铁良等说服庆亲王奕劻从支持急进改革转向保守。

11 月 2 日，经奕劻、孙家鼐、瞿鸿禨三人总司核定新官制草案完毕，上奏遵旨核议厘定官制折单。至此，厘定官制诸臣的工作告一段落。厘定官制最易引发统治者态度犹疑的是设责任内阁及总理大臣，最为触动当时官员利益之处则是裁撤旧部、官员专任。故而 9 月 18 日厘定官制大纲奏陈后，反对者闻之哗然，集中抨击新官制拟设的责任内阁与总理大臣，反对裁撤旧有部门及官员。这些反对意见，在奕劻、孙家鼐、瞿鸿禨三人总司核定的厘定中央官制草案均可得到体现。奕劻三人核定的《厘定中央各衙门官制缮单进呈折》所呈现的改革方案，与此前新官制文本相较有以下不同：

其一，仍维持编制局原议的设责任内阁制为主要建议。该奏折称既为预备立宪之基，所以制定官制当与宪政国家相近，肯定了三权分立原则，但表示立法机构议院“今尚难实行，拟暂设资政院以为预备”，主要围绕行政与司法机构改革：“行政之事则专属之内阁各部大臣。内阁有总理大臣，各部尚书，亦均为内阁政务大臣……司法之权则专属之法部，以大理院任审判，而法部监督之，均与行政官相对峙，而不为所节制。”又定中央各部名目、次序，规定除外务部外，其余各部堂官不得兼差，以示分职专任。在各部官员专任上，将主任、辅佐官描述得更为详尽：“各部尚书只设一人，侍郎只设二人，皆归一律。”[④]

其二，总司核定前，厘定官制诸臣普遍认为他们所编制的新官制文本不会被大改。但实际上，11 月 2 日总司核定后已有改动。除设责任内阁外，核定折还提出第二种建议，“如以议院甫有萌芽，骤难成立，所以监督行政者尚未完全，或改今日军机大臣为办理政务大臣，各部尚书均为参预政务大臣，大学士仍办内阁事务”。[⑤] 此变通建议的增加，表明设责任内阁已非新官制的唯一选项。

其三，中央各部的设置改为十二部六院一府。核定后，不仅将原议裁撤的吏部加入，原议改为典礼院的礼部也重新列入，原议中或需裁撤的都察院也在列，并表示从其旧制。中央各部并非完全新设，而是将此前已有部门裁并而成，所正名核实的部门有：巡警正名为民政部，户部拟正名为度支部，兵部正名为陆军部，海军部暂隶，练兵处之军令司正名为军谘府，刑部正名为法部，商部正名为农工商部，理藩院正名为理藩部，工部以轮、路、邮电并入，拟改为邮传部。此前厘定官制大纲就已将戴、端合奏的殖务部改为理藩部，内务部改为民政部，都裁判厅改为大理院，核定后进一步将其余新部门采用更贴合中国传统的称呼，如财政部改名度支部，交通部改名邮传部。

从文本内容上看，总司核定后的官制草案，既包含改革派意见，又体现了反对者的意见。先行研究在论述厘定官制折时较为忽略第二种建议，专注于厘定官制折建议设立责任内阁，认为在此折的定稿中改革派占上风。实际上，不设责任内阁的备选项与瞿鸿禨说帖中的“如以军机名称宜改，不若易为政务处，其办事大臣即名政务大臣，似为名正言顺……其内阁一切职掌，

① 《端方档》，光绪三十二年九月十六日载振致端方电，档案号：27-01-002-000134-0010。
② 《端方档》，光绪三十二年九月十六日张百熙致端方电，档案号：27-01-002-000134-0009。
③ 曾伟希：《鹿传霖致樊增祥信函二通》，《文物春秋》2010 年第 4 期。
④⑤ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第 464 页。

仍从其旧”[①] 类同，可以看出保守派在厘定官制的过程中并非没有发言权。从新官制文本的制定过程中出现的波折可见，反对派的意见对新官制的文本呈现是有较大影响的。新官制文本从草拟到修正，并非仅从改革者意愿，一定程度上也受到守旧者意见影响。

三、新官制的文本裁夺与反响

从厘定官制诸臣上奏到慈禧裁夺公布新官制方案，共经历了四天。虽然此前慈禧、光绪已召见诸臣了解情况，但由于此次所奏内容较多，阅折耗时较长。奕劻等人奏陈的《厘定中央各衙门官制缮单进呈折》折单共计 25 件。除因上奏折单数量众多，需多费时日方能裁决外，慈禧对变革官制的态度也影响到裁决的速度。慈禧对变革官制是持态审慎的。起居注官恽毓鼎留意到：“总核王大臣复奏新官制，上留中不下。召见庆亲王至六刻之久，然后诸枢臣入见。闻圣意不欲轻发也。”[②] 故而，在厘定官制折奏上四日后，慈禧才最终发布裁决结果，公布新中央官制。

1906 年 11 月 6 日，慈禧下懿旨，裁定新官制。虽然此谕在原则上支持了三权分立，但不仅立法机关从缓，行政机关中责任内阁的设置也从缓。慈禧既不同意设立责任内阁，也不同意改军机大臣为政务大臣的变通建议，反而维护军机处一如其旧。但对奕劻等补充建议的各部尚书充当参预政务大臣予以肯定，令“其各部尚书均著充参预政务大臣，轮班值日，听候召对”。[③] 由此观之，袁世凯在致张謇信函中自谦的“此次朝廷宣布立宪，厘定官制，俱由两宫圣明，毅然独断”。[④] 所言不虚，慈禧在新官制的裁夺过程中发挥了决定作用。不过，慈禧太后在奕劻等人核定官制时曾单独召见奕劻，讨论涉密，即便是参与厘定官制的官员也仅知有此事却无从得知与议内容：“本日（10 月 31 日）庆邸单起，无所闻。”[⑤] 厘定官制折上奏后，慈禧又单独留奕劻密谈六刻之久，可见其对奕劻意见之重视。在她公布裁定新官制上谕的同一天，军机大臣人员大幅度更换，但奕劻依然留任。可见，作为皇室懿亲，奕劻为慈禧所倚重，他对新官制的态度或许对慈禧的裁夺也有所影响。此时奕劻对新官制的态度存在前后转变，他在其他守旧派军机大臣的“痛陈利害”之下，不再听任袁、端等人力主急进改革。[⑥]

慈禧裁决的新官制方案，是丙午改制的重要文本。在丙午厘定中央官制的过程中，最受瞩目的是，是否仿行君主立宪制国家，实行三权分立，进行立法、行政、司法机构改革。从新官制文本的草拟、修正与裁夺确定的流变轨迹可见，三权分立原则虽在新官制文本中一直被认可，但对于立法机关（议院）的设置，新官制的四份重要文本都主张从缓。丙午改制的要点在于行政与司法机构改革。而司法独立遭遇的阻力并不大，四份文本都主张将刑部改为法部，将大理寺改为大理院，独立于行政机构，文本间的细微区别仅在于机构的名称。相较之下，变动最大的是行政机构改革，其中又以是否设置责任内阁，重新规划权限，重置中央各部为要点。这些要点，既是支持改革者的关注点，也是反对者的聚焦点。从新官制文本的出台过程可见戴、端合奏的官制规划草案底本在厘定官制大纲推出时已有修改，但此时设置责任内阁依然是改革的主要方向。在反对意见大规模出现后，核定官制三臣再次修改，且变动颇大，责任内阁虽然仍在新官制文本中，却不是唯一选项。慈禧裁夺的新官制，在维持核定方案的基础上，进一步取消责任内阁。从四份文本的时移性变化可见，责任内阁的设立，从唯一选择到变通选择，到最

① 瞿鸿禨：《复核官制说帖》，周育民整理：《瞿鸿禨奏稿选录》，中国社会科学出版社，1993 年，第 35 页。

② 史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第 1 册，光绪三十二年九月十六日，第 328 页。

③ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第 471 页。

④ 袁世凯复张謇函（1906 年 10 月），骆宝善评点：《骆宝善评点袁世凯函牍》，岳麓书社，2005 年，第 168 页。

⑤《端方档》，光绪三十二年九月十四日孙宝琦电，档案号：27-01-002-000133-0115。

⑥ 曾伟希：《鹿传霖致樊增祥信函二通》，《文物春秋》2010 年第 4 期。

终被取消。在规划权限上，四份文本一致同意中央任官废除旧制，设专任官，具体表示为："除外务部堂官员缺照旧外，各部堂官均设尚书一员、侍郎二员"，所变更者，将原述的"皆归一律"改为"不分满汉"。① 在中央各部的重置上，慈禧基本同意了奕劻等总司核定后的中央机构设定方案，关于中央部门的设置概从其所议。时人总结新官制裁夺后"官制改易，悉照编制局所奏，惟将工部并入农工商部，资政、审计二院缓设"。② 就四份文本流变的轨迹看，吏部从底本议裁到回归，礼部、都察院从议改到从旧。

在新官制文本的裁夺中，慈禧坚持保留军机处，不改设内阁。过去普遍认为是因担心大权旁落，但纵观慈禧掌控晚清朝政局的四十八年，前有议政王之设，后有摄政王之置，可见她并不畏惧朝堂上出现一个职权上超越其他朝臣的人物。此裁夺更多是出于追求朝局的稳定。孙宝瑄将厘定新官制时出现的分歧视为"政党中有无形之冲突"，③ 但实际上这种派系争夺并没有政党政治实质。相持不下的是亟待改革的时代性需求与治理理念上的求稳惯性冲突。从宣布预备立宪到出台新官制为期短促，折射出改革的急切性，但传统治理理念是"治大国如烹小鲜"，统治幅员辽阔的国家需要重视保持秩序的稳定性。当一边是厘定官制诸臣的三份文本均支持设立责任内阁与总理大臣，另一边是御史们数十份奏折的批量反对，慈禧的裁夺最终采取折中主义，试图在趋新与守旧中寻找平衡。虽然保留军机处、不改设内阁与保守派政见一致，但设参预政务大臣、对中央各部的裁并整合又与改革派主张一致。

不动摇既有统治，是清末预备立宪的基本前提，也是慈禧同意预备立宪的重要因素。为了保证官制变革不致引发官场震动，统治经验老道的慈禧在公布新官制时下令，"此次裁缺之堂官，均著以原品食俸，听候简用。其裁缺衙门之实缺候补司员笔帖式，或由他衙门调用，或分别班次，分拨外省补用"。④ 安抚裁汰人员的同时，还给改革者留有希望，称新官制"如有未尽合宜之处，仍著体察情形，随时修改，循序渐进，以臻至善"。⑤ 这种折中平衡，也确实在一定范围内起到作用。在新官制文本裁夺中，慈禧裁定议院的预备机构资政院设立从缓，但她同时也为后续改革留下余地，所以改良派虽失望仍不至绝望。国内立宪派如郑孝胥等人在新官制议定期间即筹备成立预备立宪公会，并在新官制公布后，于 12 月 16 日开第一次大会，参与者有二百余人。⑥ 海外立宪派的领袖性人物康有为，在 1906 年 11 月还通告保皇会成员，"今改会名为国民宪政党"，并认为"国民二字，可合大众，吾党不用，后必有人用之"。⑦ 可见，慈禧的折中裁夺，某种程度上达到了她求稳的预期，也确实暂时安抚了改良派。他们对丙午改制后清政府将开国会、推进政党政治仍抱有希望。

慈禧裁定新官制可谓折中至当，谋求过渡平稳。但实际上，折中求稳的文本裁夺并未获得朝野上下一致的认可，反而引发了各方的失望情绪。在当时，扩大政治参与已势所必行，清政府的个别官员对此也有所认知。如时任工部侍郎的唐景崇与孙宝瑄讨论新官制，即认为"国家之根本，在下议院"，孙宝瑄引申道："即国内富于生产之家，使其重荷赋税，举代议员，或办地方自治，或省会都邑参与要政。彼既年年出财，以佐公益，其势不能不予以决议权，理之所当然也。" ⑧ 但唐景崇并未参与新官制厘定，其持论在达官中是绝少数。正如 1906

① 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第 471 页。

②《孙宝瑄日记》中册，光绪三十二年九月二十日，第 1003 页。

③《孙宝瑄日记》中册，光绪三十二年十月二日，第 1007 页。

④ 戴逸、李文海主编：《清通鉴》卷 263，1906 年 11 月 6 日，山西人民出版社，2000 年，第 8885 页。

⑤ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第 472 页。

⑥《郑孝胥日记》第 2 册，光绪三十二年十一月朔，第 1068 页。

⑦ 康有为：《通告各埠从新订定国民宪政党党旗函》(1906 年 11 月)，姜义华、张荣华编校：《康有为全集》第 8 集，中国人民大学出版社，2007 年，第 233 页。

⑧《孙宝瑄日记》中册，光绪三十二年九月七日，第 999 页。

年辜鸿铭致《字林西报》编辑函中预料的，“大肆宣扬改革的狂热的满清官员们，很有可能将改革的事情搞砸，因为在改革这件事上，他们疏忽了或者说看不到中国百姓心目中真正且首要的目标”。[①] 新官制是一场自上而下的改革，但中央机构的设计不仅没触及底层百姓，甚至还忽视了亟待参政的立宪派。无怪乎立宪派对此文本认可度很低，海外立宪派人士徐佛苏在新官制颁布后致函梁启超感叹：“政界事反动复反动，竭数月之改革，迄今仍是本来面目。”[②] 失望的不仅仅是立宪派，从改革官制入手预备立宪，直接受影响的是官员群体。折中求稳的裁夺，不仅令官员中的趋新者失望，也令守旧者不满。新官制的中央机构设置基本上肯定了厘定诸臣的编制，为何依然引发趋新者的失望？丙午新官制尚未出台前，报刊舆论对新官制报以较为乐观的态度，认为必将引起变革，称“探闻内廷确实消息”，“无论实行与否，必有一番更动”。[③] 厘定官制大臣普遍认为他们核定的官制不会被大改。在这种预设情景下，趋新者在清政府宣示预备立宪时无不额手称庆，但新官制文本公布后，折中方案让其大为失望。即便是官员中的稳健派如驻俄公使胡惟德，虽能理解慈禧推出的折中方案，称“亦可谅当局苦心”，但也认为“即所更官制，未能尽如人意”。[④] 表态明显者如中下层官员尹克昌，声称“官制颁定，殊令人叹息也。哀莫大于心死”，甚至认为“改革党一败涂地”。[⑤] 在北京为盛宣怀收集官场情报的陶湘，甚至因此认为预备立宪“终成敷衍”。[⑥] 驻英使臣汪大燮则认为“立宪事大约尚是具文。”[⑦] 失望并非改革者所独有，保守者对此结果也不满意。改制上谕发布后，仍有言官对官制改革提出异议。保守派官员胡思敬甚至认为“资格破而词林衰，吾于丙午裁卿贰见之……当丙午厘定官制诏下，汉大臣同时失职者十一人”。[⑧] 是以，新官制文本裁夺公布后，时人指出“卒之两党人皆失所望”。[⑨]

丙午中央官制变革，是清政府政治制度现代化的一大起点。官制改革本应着眼于制度性变革，但吸引朝野上下关注的却是官员的人事任用。即便是中枢高层，也将这项制度性变革视为高官的权力博弈，如鹿传霖就认为“立宪先从改官制入手，则袁、端之谋……皆欲揽天下大权。两人合谋，内外一气”；[⑩] 陈夔龙称“善化（瞿鸿禨）得君最专，一意孤行，适内阁官制成，力排项城（袁世凯）援引之某某等，一律退出军机”。[⑪] 汪大燮则谓“改官制事，非变政，实斗法”。[⑫] 新官制文本出台后，世人瞩目的依然是改制后的人事安排。在人事安排上，慈禧的确做了一些平衡补充，如对中央各部新任尚书、侍郎的选任及裁员的人事安置，无不透露着折中平

---

① 辜鸿铭：《致〈字林西报〉编辑函》（1906 年 7 月 27 日），吴思远编译：《辜鸿铭信札辑证》，凤凰城出版社，2018 年，第 183 页。

② 徐佛苏：《致任公先生书》（光绪三十二年九月），丁文江、赵丰田编：《梁启超年谱长编》，上海人民出版社，2008 年，第 242 页。

③ 《枢臣有欲更动消息》，《盛京时报》1906 年 10 月 31 日第 2 版。

④ 《胡惟德致汪康年函・二》（光绪三十二年十一月廿四日），上海图书馆编：《汪康年师友书札》第 2 册，上海书店出版社，2017 年，第 1168 页。

⑤ 《尹克昌致汪康年函・六》（光绪三十二年十月廿一到），上海图书馆编：《汪康年师友书札》第 1 册，上海书店出版社，2017 年，第 10 页；《尹克昌致汪康年函・十》（光绪三十二年冬月初三日），上海图书馆编：《汪康年师友书札》第 1 册，第 15 页。

⑥ 陶湘：《齐东野语》，光绪三十二年十月初七日，《辛亥革命前后》，陈旭麓、顾廷龙、汪熙主编：《盛宣怀档案资料》第 3 卷，上海人民出版社，2016 年，第 28 页。

⑦ 《汪大燮致汪康年函・一百五十三》（光绪三十二年九月十九日），上海图书馆编：《汪康年师友书札》第 1 册，第 797 页。

⑧ 胡思敬：《京官变局》，张文苑、顾菊英整理：《国闻备乘》，中华书局，2018 年，第 153 页。

⑨ 《孙宝瑄日记》中册，光绪三十二年十月二日，第 1007 页。

⑩ 曾伟希：《鹿传霖致樊增祥信函二通》，《文物春秋》2010 年第 4 期。

⑪ 陈夔龙：《梦蕉亭杂记》，中华书局，2018 年，第 80 页。

⑫ 《汪大燮致汪康年函・一百五十七》（光绪三十二年冬月十六日），上海图书馆编：《汪康年师友书札》第 1 册，第 804 页。

衡考量。时人对此也有所揭示，如汪大燮得知自己被派任外务部右侍郎，即认为此举或许是慈禧出于平衡新旧势力的安排，称“或谓大半出于慈意，取不新不旧之人为调停计”。[①] 在新官制的文本表述上，并未呈现明显的重满抑汉倾向，甚至慈禧在裁夺上谕中还增加了用人不分满汉的补充说明。就新官制公布的各部新任的尚书、侍郎的比例而言，旗汉大体均衡。学者量化研究的新成果表明某些新部门官员中汉人多于满人。[②]

为何这种突破既有印象的人事安排实情，被时人及不少后人忽视，反而被视为清政府重满抑汉的一大起点？丙午新官制文本强调规划权限，各部设专任官，并在文本中增加了用人不分满汉的表述。如何才算用人不分满汉？正如罗志田所揭示的：“时人（以及不少后人）对当时不少制度性概念，都未必从字面义立意和理解，而是有某种预设的选择性认知”，“在很多人心目中，改官制就意味着设责任内阁和总理大臣；取消满汉官员对等，则意味着增多汉人任官”。[③] 事实上，时人是用汉人权势是否增长来衡量满汉不分的落实。丙午改制后，时人关注的是权势煊赫一时的直隶总督袁世凯兼差全去，却无视新上任的陆军部尚书铁良亦辞去一切兼差以示专任。此外，丙午改制也确实未形成可量化衡量的用人不分满汉规制。清末中央机构的革新要早于丙午改制，改革最早的外务部在 1906 年曾拟考试司员，但此官员选任新方式仅筹而未办，最后仍以随时奏调人员的方式任用司员。其他新设部门也大率如此。如商部右侍郎顾肇新在家书中披露，商部奏调的司员，是由堂官三人推荐而后奉旨“依议”，所以实际上是由各部堂官决定司员选用的。顾氏表示“自问所荐各卷尚非专用人情”，可见新设部门用人是否徇私，取决于堂官的自控力。[④] 而高官的人事任命与各部成员的任用比例，往往又被时人视为衡量新官制公平与否的标准。胡思敬指出，旧制“部务皆有成例，尚侍欲以己意相高下，曹郎得引例争之”。当旧制渐除，既有规则已无，新规则未及建立，新机构用人全凭各部堂官的个人喜好，导致“用人行政本无轨辙之可循，移文提取动辄数十百万，指名奏调动辄数十百人，奔走小吏夤缘辐辏于公卿之门，投其意向所趋，高者擢丞参，次者补郎员，人不能责其徇私”。[⑤] 新机构的官员选用并未形成新制度，反而随着旧规制的进一步废除而大量破格选用。破格选用又主要靠统治者与堂官的意向来任命与选拔，纷乱也由此而来。丙午改制后高级官员任命仍为统治者特派，司员也依旧靠各部堂官私人网罗。当时官员汪大燮感叹：“立宪事如此，尚是第二层，而一政府彼此意见如此，真可忧也。而贿赂公行如此，尤可忧也。”[⑥] 丙午改制并未能遏制住这种趋势，甚至因为废除满汉双轨制，使得原来借助中央各部满汉官缺定额配比的量化平衡被打破，各部堂官及司员的比例全凭上位者的偏向决定，令此趋势愈演愈烈。1909 年福建提学使姚文倬观察到，不仅中央各部司员由各部决定，甚至各部在地方的属员也由中央各部直接决定，他对此忧心忡忡，指出：“督抚耳目较近，任用尚难得人，乃今用人之权，亦由中主，差缺必须请示，则其人之贤否，岂部中所能深知？万一求差缺者直接向部中运动而来，则盐务之败坏，愈无可收拾”。[⑦] 即便丙午改制后慈禧与新设各部的堂官在政治实践中，通过比例平衡的人事任用展示用人不分满汉，但这种平衡是靠上位者的掌控力、仰赖用人徇私来实现的，并未形成用人规制。时人着眼于丙午改制后各部尚书

---

① 《汪大燮致汪康年函·一百五十七》（光绪三十二年冬月十六日），上海图书馆编：《汪康年师友书札》第 1 册，第 804 页。

② 胡祥雨：《清末新政与京师司法官员的满汉比例（1901—1912）——基于〈缙绅录〉数据库的分析》，《清史研究》2018 年第 4 期；陈必佳、康文林、李中清：《清末新政前后旗人与宗室官员的官职变化初探》，《清史研究》2018 年第 4 期。

③ 罗志田：《革命的形成：清季十年的转折》，商务印书馆，2021 年，第 113 页。

④ 马忠文、崔健整理：《顾肇新家书》，丙午三月廿四日，中国社会科学出版社，2018 年，第 187 页。

⑤ 胡思敬：《新衙门争权》，张文苑、顾菊英整理：《国闻备乘》，第 183 页。

⑥ 《汪大燮致汪康年函·一百五十一》，光绪三十二年八月廿二日，上海图书馆编：《汪康年师友书札》第 1 册，第 788 页。

⑦ 《姚文倬致汪康年函·七》（原函署“廿七日”，据上下文推断应为己酉四月廿七日），上海图书馆编：《汪康年师友书札》第 2 册，2017 年，第 1119 页。

的满汉比例观察到，丙午改制后汉尚书五人，到丁未则四人，到辛亥第一任责任内阁的汉大臣仅有三人，比例严重失衡，正应了时谚“近支排宗室，宗室排满，满排汉”。① 是以，即便丙午改制存在突破既有印象的历史实情，但仍被认为是清末重满抑汉的一大起点。究其原因，丙午改制所谓的不分满汉的文本表述，是靠统治者在政治实践中的个人掌控力来推进的。若统治者个人意向变动，平衡随即被破坏。究其根源，在于新官制文本虽然有不分满汉的表述，但在用人不分满汉的界定上并未形成有规则可循的、制度性的规制，配合新官制的文官选拔亦未及制度化实行，这种用人不分满汉的人事平衡是靠统治者偏向及各部堂官的偏好实现的。总之，新官制文本并未触及官员选用制度化，并未形成合乎人口比例、可量化观察的制度性用人规制。

四、结语

丙午新官制的文本草拟机构编制局的筹设极为迅速，从宣布预备立宪到确定改制官员、职员、办公地点、办公时间等基本规程，仅用时三日；而新官制文本从草拟、修正、核定上奏到裁夺出台的时间也极为短促，大有两个月便要涤荡清朝两百多年积弊、中国数千年旧制度之势。这种急迫体现了清政府此时推行自上而下变革的决心。改革是当时的迫切需求，求变与速变是改革者对新官制的预期。与这种预期并行的是，从新官制文本形成的轨迹看，从文本草拟、修正到裁夺确定，新官制不断呈现出折中求稳的趋向。

保持社会秩序稳定，是人们判断一个国家政治成功与否的重要指标。慈禧的裁夺侧重折中平衡，似应过渡平稳。但传统的治理理念与旧日的政治经验，无法满足新思想冲刷出来的时代期待。当社会的观念发生改变，仅靠统治者个人能力带来的平衡与稳定是暂时的。慈禧对新官制的文本裁夺，是出于求稳的考虑。但看似既部分满足改革者需求，又部分照顾反对者要求的新官制文本公布后，却适得其反。趋新者、守旧者各有预设标准，对折中求稳的新官制文本的接受度很低，不仅改革者不认可，守旧者也不认可。新官制文本公布后，慈禧在新官制推行的政治实践中也以新机构的人事安排来平衡新旧、满汉。然而，用人不分满汉的文本表述，在政治实践中主要依靠是统治者个人掌控力来实现，而非通过有规可循的制度化选拔实现。由个人掌控力形成的人事格局极易引发失衡，尤其是君上独断之权未变，当统治者个人偏好发生变化、统治者出现代际更迭时，这种平衡即被打破。丙午以降，清政府政治高层中的满汉比例逐渐失衡，乃至在宣统朝严重失衡。丙午新官制的文本更迭既速且易，自上而下的变革系于统治者的个人偏好，导致改制实践没有制度化的轨道可循。缺乏立法机构编制的新官制文本不具备法制权威性，就其社会反响看，也并未获得朝野上下的高度认可。新官制文本裁夺求稳的趋向，终究平息不了人心不稳的隐患。

References

Chen Bijian, Kang Wenlin, Li Zhongqing. “Qingmo xinzheng qianhou qiren yu zongshi guanyuan de guanzhi bianhua chutan” (The transition of banner and imperial lineage officials during the late Qing reform period: evidence from the Qing Jinshenlu database). *Qingshi yanjiu* (The Qing history journal) 4 (2018).

Chi Yunfei. *Qingmo yubei lixian yanjiu* (A study on the preparation for constitutionalism in the late Qing). Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2013.

Hou Yijie. *Ershi shiji zhongguo zhengzhi gaige fengchao: Qingmo lixian yundong shi* (China’s political reform trend

① 刘体智：《清末之官制变革》，《异辞录》卷 4，刘笃龄点校，中华书局，2016 年，第 197 页。

in the early 20th century: history of the constitutional movement in the late Qing Dynasty). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe, 2011.

Hu Xiangyu. "Qingmo xinzheng yu jingshi sifa guanyuan de manhan bili (1901–1912): jiyu jinshenlu shujuku de fenxi" (New policies and the Manchu–Han ratio among judicial officials in the Capital at the end of the Qing Dynasty (1901–1912): A Study Based on the Jinshenlu Database). *Qingshi yanjiu* (The Qing history journal) 4 (2018).

Li Xizhu. *Difang dufu yu qingmo xinzheng: wan qing quanli geju zaiyanjiu* (Local governors and new policy reforms: further study on the power structure in late Qing). Beijing: Zhongguo shehui kexue wexian chubanshe, 2012.

Li Xizhu. *Zhang zhidong yu qingmo xinzheng* (A study on Zhang Zhidong and the new policies in the late Qing Dynasty). Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2015.

Luo Huaqing. "Bingwu li ding guanzhi yu fengjian zhengzhi wenhua" (Defining official system in 1906 and feudal political culture). *Shixue yuekan* (History monthly) 3 (1990)

Luo Zhitian. *Geming de xingcheng: Qingji shinian de zhuanzhe* (The formation of revolution: the turning point of the decade in the Qing Dynasty). Beijing: Shangwu yinshuguan, 2021.

Sun Hongyun. "Qingmo yubei lixian zhong de waifang yinsu: youhechangxiong yimai" (ical foreign factors in late qing constitutional preparations: A study center on Ariga nagao and his group). *Lishi yanjiu* (History studies) 5 (2013).

Xia Xiaohong. *Liang Qichao: zai zhengzhi yu xueshu zhijian* (Liang Qichao: between politics and academics). Beijing: Dongfang chubanshe, 2014.

Xue Weiqiang. Wanqing manhan maodun yu guozheng chaoju (1884–1912) (Manchu-Han contradiction in late Qing and state administration, 1884–1912). Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2017.

A Further Study of the Central Government System Reform in 1906: The Formulation of and Responses to the New Official System Texts

ZHOU Zengguang (Marxism School, China University of Political Science and Law; zhouzengyuan1986@163.vom)

Abstract: When a plan for the new civil service system was drafted, the 1906 reform showed characteristics contrary the existing impression: the urgency of reform and the constraint on balancing of personnel went hand in hand. As far as the formulation process of the new civil service system was concerned, from drafting the outline to revising and approving the memorials, the plan not only reflected the wishes of the innovators, but the opinions of the conservatives to a certain extent also influenced the draft. However, the new civil service system text that Cixi finally approved still took compromise, balance, and stability as the main objective, and draft did not show an obvious tendency of emphasizing Manchu and restraining Han. The reform even added the expression that employment was not divided between Manchu and Han. However, as far as the actual impact was concerned, the release of the new civil service system reform disappointed all parties. Although the text of the new civil service system embodied a balanced compromise, and personnel arrangements after the reform tried to balance the Manchu and Han interests, the employment practice was not institutionalized in regulations, and the ethnic balance was very easily broken.

Keywords: preparatory constitutionalism in the late Qing Dynasty, reform of the central official system, new official text, 1906 Reform